La mutation interne (ou changement d'affectation)

Une mutation interne (souvent appelée changement d'affectation) désigne le fait pour un fonctionnaire titulaire de changer de poste ou d'emploi au sein de la même administration, de la même collectivité territoriale ou du même établissement public.

Contrairement à la mutation externe, l'agent ne change pas d'employeur. Ce mouvement s'effectue obligatoirement sur un emploi correspondant au grade qu'il détient.

Le grade est distinct de l'emploi.

Le grade est le titre qui confère à son titulaire vocation à occuper l'un des emplois qui lui correspondent.

Une mutation interne décidée dans l'intérêt du service est une mesure d'ordre intérieur (MOI) qui signifie que l'administration dispose d'un large pouvoir d'organisation interne et que la décision découlant de la volonté de l'autorité territoriale est considérée comme ne faisant pas grief. En principe, ce défaut de qualification ne permet pas de remplir les conditions préalables à un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif.

Mais il existe des limites, définies notamment par la jurisprudence, à la mise en œuvre de ces MOI.
Le juge administratif a contribué à déterminer le contour des décisions qui n'entrent pas dans le champ des mesures d'ordre intérieur, pour lesquelles il a pu porter une appréciation quant à leur légalité.

Les motifs de la mutation interne

L'article L512-23 du CGFP dispose que l'autorité territoriale procède aux mouvements des fonctionnaires territoriaux au sein de la collectivité ou de l'établissement.

Ces changements d'affectation peuvent intervenir à la demande de l'agent ou d'office (QE n°03370 JO du 17 mai 2018).

A la demande de l'agent

La mutation interne peut intervenir à l'initiative du fonctionnaire, qui adresse alors une demande écrite de changement d'affectation à son administration pour des motifs d'évolution professionnelle ou de convenance personnelle. Cette mobilité interne suppose l'existence d'un poste vacant correspondant au grade de l'agent et demeure soumise à l'accord discrétionnaire de l'autorité territoriale, qui statue au regard des nécessités de service.

Changement d'affectation dans l'intérêt du service (à l'initiative de l'employeur)

La nomination d'un fonctionnaire territorial dans un emploi vacant ne peut résulter, sauf circonstances exceptionnelles, que d'une décision expresse prise par l'autorité territoriale (Conseil d'État, 27 juin 2018, n° 415374).

Lorsque cette mutation est prononcée d'office, c'est-à-dire à l'initiative de l'employeur, une mutation doit trouver sa justification dans des motifs liés à l'organisation ou à l'intérêt du service.

À ce titre, elle peut notamment :
- s'inscrire dans le cadre d'une réorganisation du service (Conseil d'État, n° 21670 du 27 octobre 1982),
- être liée à la personne de l'agent (Conseil d'État, n° 64584 du 21 juin 1968)
- ou à son aptitude physique.

Le Conseil d'État a par ailleurs reconnu la légalité de décisions ayant pour objet :

- des manquements professionnels ou dans la manière de servir (CAA Nantes, 28 janvier 2019, n°17NT02142) ;

- le changement d'attributions d'un directeur de piscine soumis au service à mi-temps thérapeutique et ne pouvait plus, de ce fait, assurer sa mission (CE, 11 mars 1991, n° 81697) ;
- des responsabilités différentes et une légère diminution de la rémunération, sans déclassement pour l'agent (CAA Bordeaux 25 mai 1998 n°96BX00399),
- de changer l'affectation d'un fonctionnaire, en raison de son âge, alors qu'il occupait antérieurement des fonctions dans la police municipale (CE, 7 juillet 1997, n° 146489 et 146606),
- des difficultés relationnelles entre l'agent et ses supérieurs hiérarchiques (Conseil d'Etat, 21 juillet 1995, n°118938 / CAA Nantes, 31 mars 2020, n° 18NT01164).

Risque de qualification en sanction déguisée

En revanche, elle ne peut être prononcée à titre disciplinaire, la mutation d'office n'étant pas au nombre des sanctions disciplinaires prévues par la réglementation. À cet égard, le juge administratif vérifie qu'une mutation dans l'intérêt du service ne constitue pas une sanction déguisée (Conseil d'Etat, n° 348964 du 25 février 2013).

Il convient toutefois de relever qu'une procédure disciplinaire ne fait pas obstacle à un changement d'affectation en interne, dès lors que celui-ci est prononcé dans l'intérêt du service (CAA Nantes, 30 mai 2003, n° 01NT01011).

Ces mutations sont entourées de garanties de procédure.

En effet, une affectation comportant une modification de situation est susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (CE, 13 décembre 1992, n° 74153 et 74154).

Ont ainsi été jugées comme modifiant la situation d'un agent et illégales :

- une modification importante de ses responsabilités et de sa situation administrative (Conseil d'État, n° 104235 du 25 février 1991),
- un changement d'affectation entraînant la perte d'un avantage pécuniaire, par exemple la NBI que l'agent percevait au titre de ses anciennes fonctions (CE 4 février 2011 n°335098)
- une modification de ses fonctions et du lieu de leur exercice (CAA de Bordeaux, n°00BX00584 du 27 avril 2004)
- ou une réduction importante de ses attributions et de ses responsabilités (CAA de Nantes, n°00NT02013 du 2 août 2002) ;
- le cas d'une mutation qui peut constituer une discrimination quand bien même le changement d'affectation n'aurait eu aucune conséquence sur la situation personnelle de l'agent, la nature de ses fonctions ou ses conditions de travail (CE, 8 mars 2023, n° 451970) ;
- assurer l'intérim d'un poste vacant pour une durée de 2 ans excédant la durée normale d'un intérim (CE, 4 févr. 2000, n° 193247 et 195249).

La modification de la fiche de poste

La fiche de poste a pour objet de décrire les missions confiées à l'agent, ses relations hiérarchiques ou fonctionnelles, le cas échéant les contraintes liées à l'exercice de ses fonctions ou les compétences requises pour les exercer. Des modifications peuvent être apportées à une fiche de poste en vue de faire évoluer l'un ou l'autre de ces éléments.

Une modification de la fiche de poste qui aurait pour effet de modifier les attributions d'un agent de façon substantielle, son positionnement hiérarchique ou sa catégorie hiérarchique d'emploi, pourrait s'analyser en une transformation de poste constitutive d'une mutation.

L'inaptitude physique

Lorsque l'état de santé d'un fonctionnaire territorial ne lui permet plus d'exercer normalement ses fonctions et que les nécessités du service ne permettent pas d'aménager ses conditions de travail, le fonctionnaire peut être affecté dans un autre emploi de son grade.

L'autorité territoriale procède à cette affectation après avis du médecin du travail, ou, lorsqu'il a été consulté, du conseil médical. Cette affectation est prononcée sur proposition du CNFPT ou du CDG lorsque la collectivité ou l'établissement y est affilié.

(Article 1 du décret n°85-1054 du 30 septembre 1985 relatif au reclassement des fonctionnaires territoriaux reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions)

► **Le refus du fonctionnaire de prendre ses nouvelles fonctions, lorsque le changement d'affectation est prononcé à l'initiative de la collectivité, l'expose à une procédure de radiation des cadres pour abandon de poste.**

La procédure à suivre

La déclaration de vacance d'emploi

Un recrutement ne peut intervenir, sauf exception, que sur un emploi ayant fait l'objet d'une déclaration de vacance, même en cas de mutation interne (Conseil d'État, n° 309132 du 11 août 2009).

Garanties à respecter lorsque la décision de changement d'affectation est prise en considération de la personne

Une mutation en considération de la personne doit respecter les droits de défense (CE, 4 juin 2012, n° 344961).

Tout agent bénéficie d'un droit d'accès personnel et confidentiel à l'ensemble des pièces de son dossier avant de faire l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'une mutation d'office. Ainsi, dès lors qu'une décision est prise en considération de la personne de l'agent (qu'elle soit ou non motivée par l'intérêt du service), celui-ci doit être mis en mesure de consulter son dossier au préalable afin de garantir le respect des droits de la défense (Conseil d'Etat, 29 août 2008, n°308317).

Notification du changement d'affectation

La nomination, au titre d'une mutation interne, résulte d'une décision expresse de l'autorité territoriale.

La circonstance qu'un agent a occupé, pendant une certaine durée, l'emploi pour lequel il a présenté sa candidature en vue d'y être nommé ne saurait être regardée comme révélant l'existence d'une décision de nomination prise par l'autorité territoriale (CE, 27 juin 2018, n° 415374).

Le changement d'affectation doit donc être formalisé par un arrêté de l'autorité territoriale, actant le changement d'emploi.

Rappel : les décisions individuelles en matière de mutation et de mobilité sont exclues du champ de compétence des commissions administratives paritaires de la fonction publique territoriale (art. L. 263-3 du CGFP).